

Millä tavalla EY:n tapa jäsentää alkoholikysymys poikkeaa pohjoismaisesta tavasta? Mahutuuko EY:n sosiaaliseen ulottuvuuteen myös alkoholipoliittinen ulottuvuus? Merkitsevätkö EY:n veropoliittiset aloitteet sitä, ettei pyritäkään pohjoismaisittain kouriintuntuvaan verojen alentamiseen? Muun muassa näitä kysymyksiä pohditaan tässä artikkelissa.

EY ja alkoholi -teema putkahti esiin tiedotusvälineissä samaan aikaan, kun EY:n yhdenytymishanke tunkeutui kaikkien tietoisuuteen. Elettiin vuotta 1988. Pohjolassa EY:n ulkopuolella tavallinen kansa tarkasteli tiukasti yhtä ja toista Eurooppa-ideologiaa, taloudellista, poliittista, kulttuurista tai historiallista. Tarkastelun etumerkit olivat — ja ovat — etupäässä positiivisia. Poliitikot, virkamiehet ja elinkeinoelämän johtajat joutuivat silmätysten suurempien kokonaisuuksien, Pohjolan ja ennen kaikkea Euroopan, kanssa. Kieli muuttui. Sellaiset ilmaukset kuin integraatio, harmonisointi, direktiivi, vuosi 1992, sisämarkkinat, sosiaalinen ulottuvuus — usein kunnioittavasti isoin alkukirjaimin kirjoitettuina — saivat ylivallan keskusteluissa, jotka sivusivat sekä kansallisia että eritoten kansainvälisiä kysymyksiä. Vuodesta 1988 lähtien on visio neljästä vapaudesta — vapaasti liikkuvista tavaroista, palveluista, pääomista ja henkilöistä — muuttunut hokemaksi, jota yhtenäen tarjoillaan uutisten vastaanottajille.

Niin kummalliselta kuin asia kuulostaakin näin kaksi vuotta myöhemmin, kun EY-näykymät ovat selviö, niin EY iski kuin salama kirkkaalta taivaalta. Tämä pätee myös terveys- ja sosiaaliviranomaisiin. Terveys- ja sosiaalialan tuorein pohjoismainen ohjelma ilmestyi vuonna 1988. Mutta koska se on laadittu edellisenä vuonna, ei sosiaali- ja terveydenhuoltoa ole suhteutettu eurooppalaiseen eikä pohjoismaiseen integraatioon (Program for . . . , 1988). Vain vuotta myöhemmin, vuoden 1989 alussa, voitiin Nor-

disk Kontakt -lehden artikkelista Apparaten väntar på direktiv lukea Pohjoismaisen ministerineuvoston toteavan tyytyväisenä, että ”pohjoismainen yhteistyöelin vuoden 1988 päättyessä oli viritetty siten, että hallitukset voivat nyt käyttää sitä instrumenttina Länsi-Euroopan integraatioprosessissa” (Norden i Europa II, 1989, 22; ks. Nordisk Kontakt, 1989).

KESKUSTELU ALKOHOLISTA

EY:stä ja alkoholijuomista virinneen keskustelun taustalla oli paitsi yleinen euro-optimismi myös konkreettinen dokumentti. Elokuussa 1987 oli EY-komissio esittänyt yksityiskohdallisen ehdotuksen siitä, miten arvonlisäveroja ja alkoholijuomien erityisveroja (valmisteveroja) tulisi harmonisoida EY:n sisällä (COM 1987; COM 1987a). Kaikille korkean verotuksen maille, mm. koko Pohjolle, olisi ehdotuksen automaattinen soveltaminen merkinnyt varsinaisia alkoholin alennusmyyntihintoja. Pohjoismaiden, myös Tanskan, poliitikot ja virkamiehet arvioivat tilanteen fiskaalisesti ja terveystaloudellisesti uhkaavaksi (ks. Österberg 1988). Ruotsissa alkoholikysymys nostettiin esiin jo EY:tä koskeneessa yleisessä linjanmäärittelykeskustelussa, joka käytiin eduskunnassa keväällä 1988. Kansanedustajat olivat valmiit viemään Ruotsin integroitumisen EY:hyn niin pitkälle kuin se ylipäänsä on mahdollista puolueettomalle EY:hyn kuulumattomalle maalle. Niihin harvoihin asioihin, joita ei suostuttu nielemään, kuuluivat alkoholi ja tupakka. Niistä eduskunta totesi, että ”niitä sosiaalisia ja terveyteen liittyviä pyrkimyksiä, jotka ohjaavat ruotsalaista veropolitiikkaa alkoholi- ja tupakka-alalla, ei pidä heikentää ryhtymällä yhteistyöhön EY:n kanssa” (ks. Hibell 1989).

Sanomalehtien palstoilta voitiin lukea, että sekä elinkeinoelämässä alkoholikauppaan osallis-

tuvat että kaikki ne, jotka halusivat sivistyneellä tavalla eurooppalaistua, vastaanottivat vision kevyemmin verotettavista alkoholijuomista siunausta tuottavana lahjana.

Alkoholiaihe kiinnostaa poliitikkoja, virkamiehiä, yrittäjiä ja kuluttajia. Useimmiten eri intressipiirit kuitenkin soveltavat vain omaa suppeaa näkökulmaansa aiheeseen. Tarkempi käsittely edellyttää laajempaa otetta. Puhuttaessa EY:stä ja alkoholijuomista tärkeitä osa-alueita ovat maatalous-, vero- ja kauppapolitiikka, oikeuskäytäntö, alkoholin tarjontapolitiikka, alkoholiehtoisten haittojen dynamiikka ja raja-kauppaongelmat (näistä aiheista ks. Tigerstedt 1990). Seuraavassa vertaan sosiaali- ja terveyspolitiikan paikkaa EY-ajattelussa Pohjolassa sovellettuun käytäntöön.

SOSIAALIPOLITIikka POHJOISMAISITTAIN JA EY:N TAPAA

Pohjoismaisittain mitaten sosiaali- ja terveyspolitiikalla on yhä marginaalinen rooli EY:n taloudellisessa integraatioprosessissa. Tässä ei sinänsä ole mitään ihmettelemistä. Mm. jäsenmaiden välisten suurten eroavuuksien vuoksi on lähdetty siitä, että sosiaaliturvan taso ja rakenne jätetään yhteisen politiikan ulkopuolelle. On kuitenkin haluttu turvata se, että sosiaaliset edut voidaan siirtää EY-maasta toiseen silloin, kun edunsaaja muuttaa (Suurpää 1990, 73).

Käytännössä sosiaaliturva kuitenkin joutuu mukaan yhdentymiseen monella tavoin. EY:ssä työskentely etenee alueilla, jotka sivuavat sosiaaliturvakysymyksiä ja määräävät siten sosiaalipolitiikan ehdot. Ennen kaikkea pyrkimys välillisten verojen harmonisointiin ja paine yhteisempään (ts. usein alhaisempaan) verotasoon ovat omiaan alentamaan sosiaalimenoja (Suurpää 1990) ja pusertamaan esiin uusia rahoitusjärjestelmiä (esim. suurempia sosiaaliturvamaksuja työnantajan maksettaviksi tai yksityisiä vakuutusmaksuja). Voidaan mainita, että sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta (BKT) on laskenut EY-maassa Tanskassa 1980-luvulla, kun se muissa Pohjoismaissa on entisestään kasvanut (Kosonen 1990).

EY:n suhde sosiaalipolitiikkaan on ollut jatkuvana kiistan aiheena. Uusliberaali, konservatiivinen linja, Margaret Thatcher etunenässä, on

sitä mieltä, että julkisena instituutiona EY:n ei tule puuttua sosiaalikysymyksiin. Kunhan rajat avautuvat, markkinavoimat pitävät huolen lopusta. Sosialidemokraattisesti suuntautunut linja puolestaan on komission puheenjohtajan Jacques Delors'n suojeluksessa toiminut yhteisen ylikansallisen sosiaalilainsäädännön sekä EY:n alueellisten ja sosiaalisten erojen tasoittamisen puolestapuhujana. Ns. sosiaalisen ulottuvuuden kohtalo riippuu siitä, miten köyden veto näiden voimien välillä ratkeaa.

EY:n sisällä nekin virkamiehet, jotka suhtautuvat sosiaalipoliittisiin kysymyksiin vakavammin, määrittelevät ne paljon kapeammin kuin meillä Pohjolassa on tapana tehdä. Kun EY on painostuksen jälkeen ottanut käsiteltäväksi sosiaalipoliittisia asioita, ne eivät muistuta kovinkaan paljon ”pohjoismaista sosiaalipolitiikkaa”, jossa sosiaalivakuutukset, eläkkeet ja terveydenhoito kattavat koko väestön. Poikkeuksena säännöstä ovat sellaiset sosiaaliset kysymykset, jotka koskevat työympäristöä ja työmarkkinoiden liikkuvuuden helpottamista, siis mm. koulutusta. EY-maissa on esim. sairausvakuutukset ja eläkkeet yleensä sidottu kunkin asemaan työmarkkinoilla. Tämä on täysin sopusuhteissa EY:n yleisen politiikan kanssa; sosiaalinen turvallisuus ja terveys määritellään taloudellisin termein. Sosiaalinen ulottuvuus onkin nähtävä poliittisena keinona, jolla edistetään sisämarkkinoiden perustamista ja vähennetään niiden mahdollisia vahingollisia seurauksia. Se ei ole päämäärä sinänsä (Kosonen 1990).

Yleisiä kansanterveysnäkökohtia käsitellään EY:ssä harvoin. Ja kun niitä käsitellään, panokset ovat pieniä: vuonna 1989 EY maksoi 12 miljardia Tanskan kruunua viinintuotantotukena (37,5 Tkr/ EY:n kansalainen) ja 8 miljardia kruunua tupakantuotantotukena (25 Tkr/ EY:n kansalainen). Vastaava luku EY:n suurta huomiota osakseen saaneessa syöpäkampanjassa oli 0,06 miljardia kruunua (19 äyriä/ EY:n kansalainen). Köyhyyttä vastaan suunnattu ohjelma saa vuosittain keskimäärin 0,01 miljardia kruunua (3 äyriä/ EY:n kansalainen) (Christensen 1989; ks. Europa mod kræft, 1988; Taipale 1989).

Aina kesään 1989 asti työmarkkinakysymykset hallitsivat vahvasti keskustelua sosiaalisesta ulottuvuudesta. Myöhemmin on keskustelu

EY:n sosiaalipolitiikan mahdollisesta laajentamisesta käynyt kuumana. Joulukuussa 1989 EY:n ministerineuvosto hyväksyi — Ison-Britannian vastustuksesta huolimatta — säädöksen sosiaalisista oikeuksista (Social Charter). Säädöksen painopiste on työikäisessä väestössä, mutta siihen sisältyvät myös lausunnot lasten, nuorten, vanhusten ja vammaisten sosiaalisesta turvallisuudesta. Tällä hetkellä säädöksellä on periaatteellisen, ei-sitovan, juhlallisen julkilausuman asema. Sen vaikutus riippuu täsmennyksestä. Tässä tarkoituksessa EY-komissio on esitellyt sosiaalisen toimintaohjelman sosiaali- ja työmarkkinapolitiikkaan liittyvine ehdotuksineen (EF-avisen 4.4.1990).

Meidän pohjoismaalaisten on kuitenkin varottava lyömästä rintoihimme. Tutustuminen Pohjoismaisen ministerineuvoston taloudelliseen toimintasuunnitelmaan vuosiksi 1989—1992 (Ett starkare Norden, 1989), jonka Pohjoismaiden valtiovarainministerit hyväksyivät maaliskuussa 1989, osoittaa, että sosiaali- ja terveydenhuolto ei käsitellä. Suunnitelma on laaja ja siihen sisältyy lähes kaikkia yhteiskuntatalouden kannalta merkittäviä alueita koskevia konkreettisia ehdotuksia. Ensinnä siinä korostetaan tarvetta lisätä kansainvälistä kilpailukykyä, lisätä yksityistä säästämistä, hillitä inflaatiota, tehostaa julkista sektoria sekä muuttaa vero- ja maksujärjestelmiä. Sen jälkeen suunnitelmassa käsitellään vuoron perään tavara- ja palvelumarkkinoita, työmarkkinoita ja pääomamarkkinoita, täysin EY:n ”neljän vapauden” mukaisesti. Näiden jälkeen ovat vuorossa kuljetukset, energiayhteistyö, teollisuuden kehittäminen, tutkimus ja koulutus sekä ympäristökysymykset (jotka nykyään käsitellään valtionalouden yhteydessä). Sosiaali- ja terveydenhuolto ei mainita kustannuksina eikä resursseina. Lienee kuitenkin ajan kysymys, koska myös tätä toiminnan alaa ryhdytään määrittelemään kustannustekijänä. Tästä juoruaa toimintasuunnitelmassa lausuma, jonka mukaan verotaso täytyy laskea ja elinkeinoelämää voimistaa, mikä vaatii ”julkisten menojen ennallaan pysyttämistä tai supistamista” (Ett starkare Norden, 1989, 43—44).

Kolmessa muussa pohjoismaisessa dokumentissa (Norden i Europa II, 1989, 38—39 ja 73—78; Arbetsprogram . . . , 1989, 64—67; Ar-

bejdsprogram . . . , 1990) tehdään selkoa sosiaali- ja terveydenhuollon alueella meneillään olevasta yhteistyöstä. Tämä melko suppea työ on koskenut etupäässä viittä aluetta, ts. lääkkeitä, hammashoitoa, vammaiskysymyksiä, sosiaalivakuutus sopimuksia sekä terveyden- ja sairaanhoitohenkilöstön koulutus- ja työmarkkinakysymyksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon näin niukka edustus pohjoismaisissa dokumenteissa voidaan tulkita monella tavalla. Toisin kuin pääomien liikkumisessa, energiayhteistyössä, kuljetuspolitiikassa jne. pohjoismaisten Efta-maiden ei ole pakko eivätkä ne halua mukauttaa sosiaalipoliittikaansa EY-maiden mukaiseksi. Toiseksi, EY ei aseta sosiaalipoliittisia kysymyksiä etusijalle neuvotteluissaan Eftan kanssa. Kolmanneksi on huomautettava, että Suomi, Islanti, Norja ja Ruotsi eivät ole aktiivisesti muotoilemassa näkemystä siitä, miten ne haluavat sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitettävän. Sen sijaan pysytellään puolustuskannalla ja esim. ”syrjäytetään EY-kysymyksen alkoholipoliittinen puoli, kun taas aineellisia intressejä koskevia pikkuseikkoja paisutellaan” (Nycander 1990).

ALKOHOLIN ASEMA INTEGRAATIOSSA

Alkoholijuomiin suhtautuminen on hyvä esimerkki siitä, miten perinteinen pohjoismainen (osin myös tanskalainen) ajattelutapa ratkaisevasti eroaa EY-maiden näkemyksistä. Tämä pitää paikkansa huolimatta siitä, että myös EY-maiden välillä on eroja. Suomessa, Islannissa, Norjassa ja Ruotsissa alkoholipoliittikka on fisikaalisesti ja elinkeinopoliittisesti tärkeä, mutta se määritellään kuitenkin ensisijaisesti osaksi yleistä hyvinvointipoliittikkaa. EY-maissa, joissa ei tunneta käsitettä alkoholipoliittikka, pidetään alkoholikysymyksiä ennen kaikkea elinkeino- ja kauppapolitiikkaan kuuluvina. Alkoholista pidetään jalostettuna maataloustuotteena, joka tarvitsee markkinoita.

Yksityistaloudelliset intressit ovat vakiintuneita ja hallitsevia. Sen sijaan ehdotukset harmonisoida arvonlisäveroja ja alkoholiveroja ovat uudella tavalla tehneet alkoholin valtionaloudellisen roolin ajankohtaiseksi EY:ssä. Kaukana näiden perässä tulevat meille pohjoismaalaisille tutut sosiaali- ja terveystaloudelliset näkökoh-

dat. Myös tämä vaatii täsmentämistä. Varsinaisia sosiaalipoliittisia kysymyksiä, kuten asunto-, työllisyys- tai kriminaalipoliitiikkaa, ei ole käsitelty alkoholikeskustelussa. Sitä vastoin mm. Tanskassa ja Isossa-Britanniassa on jossakin määrin vedottu terveystaloudellisiin syihin kritisoitaessa EY-komission veroehdotuksia. Eivätkä motiivit silloinkaan ole täysin selviä: jotkut ovat sitä mieltä, että fiskaalisia intressejä voidaan peitellä terveystaloudellisin argumentein.

Osoituksena siitä, miten eri tavalla alkoholikysymys hahmotetaan EY:ssä, on se tapa, jolla EY-komission sihteeristö sitä hoitaa. Sen 22 osastosta (Directorate-General, "DG") ainakin kahdeksan on jollakin tavalla vastuussa alkoholijuomista: External relations (DG I), Economic and financial affairs (DG II), Internal markets and industrial affairs (DG III), Competition (DG IV), Employment, industrial relations and social affairs (DG V), Agriculture (DG VI), Environment, consumer affairs protection and nuclear safety (DG IX) ja Customs union and indirect taxation (DG XXI) (Rutherford 1989). DG VI ja DG XXI ovat olleet tärkeimmässä roolissa EY:n alkoholikysymysten hoidossa. Sosiaalisia ja terveyteen liittyviä alkoholikysymyksiä hoitaa DG V:n alaosa (DG V E 1).

ALKOHOLI, VEROEHDOTUKSET JA MARKKINAVOIMAT

Huolimatta siitä, että verojen harmonisointi on osoittautunut yhdeksi visaisimmista kysymyksistä sisämarkkinoiden perustamisessa, ei EY ole tinkinyt tuumaakaan verrattomasti tärkeimmästä tavoitteesta — valtiontaloudellisten rajojen poistamisesta ennen 1. tammikuuta 1993. Tähän vaadittavien poliittisten päätösten puuttuminen — koko verojen harmonisointihan on edelleen ehdotusvaiheessa — on toisarvoista. Tämä voi kuulostaa hämmäntävältä, mutta EY:n omissa dokumenteissa ei ole puutetta senkaltaisista sisäisistä ristiriitaisuuksista. Esim. EY-komission julkaisemasta Europæisk Nyhedsbrev-lehdestä (nro 21, 4.12.1989) voimme lukea:

"EY:n ministerineuvosto on vahvistanut sopimukset, joiden mukaan valtiontaloudelliset rajat EY:ssä on poistettu ennen 1. tammikuuta 1993, ja tämä merkitsee neuvoston ranskalaisen

puheenjohtajan mukaan sitä, että yritykset voivat tehdä suunnitelmansa ikään kuin tämä olisi tosiasia huolimatta siitä, että osa poliittisista päätöksistä, jotka mahdollistavat rajojen avaamisen, on tekemättä. Mutta on poliitikkojen asia saada ne tällä välin ratkaistuksi."

Päätöksentekoa delegoidaan sovinnollisesti muille kuin demokraattisesti valituille tahoille. Poliitikoille sitten lankeaa jo tapahtuneen vahvistaminen ja kirjaaminen.

Samassa Nyhedsbrev-julkaisussa on joitakin rivejä myöhemmin lisätty tärkeä lause: "Ainoa maa, joka ei halunnut hyväksyä tätä sanamuotoa, oli Tanska." Se on tärkeä siksi, että verokysymyksissä vaaditaan täyttä yksimielisyyttä EY:n päättävässä elimessä, 12-jäsenisessä ministerineuvostossa. Muodollisesti Tanska voi kolmella äänellään neuvoston kaikkiaan 76 äänestä estää työskentelyn rajojen avaamiseksi. Mutta ehkä lause loppujen lopuksi onkin pikkuseikka, sillä "on kuitenkin todennäköisempää, että Tanska yrittää ratkaista ongelmansa siirtymäkauden järjestelyin. (...) Harmonisointi (...) jätetään enemmän tai vähemmän markkinavoimille".

Tässä selkiytyy se, mitä voidaan nimittää *strategiseksi muutokseksi* EY:n verotuksen yhtenäistämässä. Poliittiset päätökset saavat väistyä markkinavoimien tieltä. Vuoden 1987 ehdotus (COM 1987 ja 1987a) oli keskusjohtoinen ja hallinnollinen varsinkin pyrkimyksessään saada yhtenäiset valmisteverot jokaiseen jäsenmaahan. Ehdotus oli myös kokonaisvaltainen yrityksessään yhdellä kertaa ratkaista niin arvonlisä- kuin valmisteveroerät. Lopuksi se sisälsi tiukan aikataulun.

Äänekkäiden protestien jälkeen komissio veti ehdotuksensa takaisin huhtikuussa 1989. Vastarinnan syyt olivat sekalaisia. Iso-Britannia halusi antaa vapaat kädet markkinavoimille, verojen yhtenäistämistä ei yksinkertaisesti tarvita. Luxemburgin talous taas on vahvasti riippuvainen rajakauppa-turisteista, ts. naapurimaista, joiden verotaso on korkeampi. Tanska on haluton tarkistamaan verojärjestelmäänsä, joka perustuu korkeaan arvonlisäveroon ja korkeisiin erityisveroihin. Alkoholiasioissa erityisesti Tanska, Irlanti ja Iso-Britannia ovat vastustaneet alkoholiverojensa radikaalia alentamista. Perustelut ovat olleet luonteeltaan valtiontaloudellisia.

sia, terveystoliittisia ja kulttuurisia.

Komission uudessa pelinavauksessa syksyllä 1989 on vuoden 1987 ehdotusta kolhittu. Ensinnäkin arvonlisäverokysymyksessä on kiistelty siitä, missä arvonlisävero kannetaan. Toiseksi komissio on tinkinyt pyrkimyksistään toteuttaa yhtenäiset valmisteverot. Kun aikaisemmin oli ajateltu, että maat soveltaisivat yhteistä harmonisointimallia, komissio kehottaa nyt yksittäisiä valtioita käymään rajanaapureittensa kanssa kahdenvälisiä neuvotteluja arvonlisäveroon ja valmisteveroon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Kolmanneksi on strategisesti merkittävää, että nyt paneudutaan enemmän laajentamaan matkustajien oikeutta tuoda tavaraa yli rajan.

Strategia on muuttunut. Tavoitteena rajojen poistaminen on kuitenkin jäljellä. Ja — painottaakseni verojen yhtenäistämiprojektin paradoksaalisuutta — kaikki ovat ”vain” suunnitelmia, valmisteluja, ehdotuksia, neuvotteluja, mukauttamista, totuttamista; kamppailua useilla tasoilla hegemoniasta yhteiskunnan eri alueiden sisällä ja välillä. Köydenvedon sääntöjä on vähän muutettu, mutta itse kisa jatkuu (vrt. Österberg 1990).

Arvonlisävero

Arvonlisäveroerien yhtenäistäminen tuottaa ongelmia, sillä jäsenmaissa on käytössä niin erilaisia arvonlisäveron tasoja. Yleisesti ottaen Belgiassa, Tanskassa ja Irlannissa tasot ovat korkeimmat, 25, 25 sekä 22 %, kun taas Kreikassa, Luxemburgissa ja Espanjassa on alhainen arvonlisävero, 6, 12 sekä 12 % (Powell 1988, 973; Tigerstedt 1989, 45).

Komissio suunnittelee edelleen kahta arvonlisäverotasoa. Mutta linja on nyt vapaampi kuin vuoden 1987 ehdotuksessa (COM 1987), jossa ehdotettiin 14—20 %:n normaalitasoa mm. alkoholille ja alennettua 4—9 %:n tasoa mm. elintarvikkeille (paitsi alkoholille). Välejä pidettiin niin suurina, että ne olisivat vääristäneet kilpailuedellytyksiä, minkä vuoksi on siirrytty korvaamaan ylätaso minimitasolla (KOM 1989). Mitään ehdotusta täksi minimieräksi ei ole tehty, mutta 15 % on mainittu yhtenä mahdollisuutena.

Komissio on kuitenkin päässyt yksimielisyy-

teen siitä, että arvonlisäveron tasot ”jäädytetään”. Niiden maiden, joissa arvonlisävero on 14—20 %, täytyy pysytellä tällä ”normaalivälillä”. Jos arvonlisävero on korkeampi, kuten esim. Tanskassa, sitä ei saa nostaa. Arvonlisäveron alemman välin kohtalo on epäselvempi. EY:n ministerineuvosto on päättänyt lyödä lukoon tämän alemman välin ennen 1. tammikuuta 1993 ja määritellä, mitä tavaroita se koskee. Tämä komission yksimielisyys ei perustu sitoviin päätöksiin, vaan se voidaan lähinnä käsitellä poliittiseksi linjanvedoksi (Europæisk Nyhedsbrev nro 2, 26.1.1990).

Toisena kompastuskivenä on kysymys, missä arvonlisävero kannetaan. Komissio on halunnut siirtää arvonlisäverotuksen siihen maahan, jossa tavara tuotetaan, kun taas ministerineuvosto on sitä mieltä, että arvonlisävero tulee periä myös vastaisuudessa siinä maassa, jossa tavaraa kulutetaan. Ministerineuvosto toteaa mm., että alkuperämaan mukaan verottaminen vähentäisi kansallisen veropolitiikan vaikutusta. Komissio hävisi hiljattain kiistan ja on muotoilemassa uutta ehdotusta.

Valmisteverot

Valmisteverokysymystä on pidetty kovimpana pätkinä keskustelussa alkoholista ja EY:stä. Valmisteverot valaisevat mielenkiintoisella tavalla kulttuurisia eroja suhtautumisessa alkoholijuomiin. Taulukko 1 on eräänlainen avain teemaan EY ja alkoholi.

Komissio on nimittänyt esitystään (COM 1989a) ”joustavaksi” yritykseksi ratkaista monimutkainen kysymys. Joustavuus on alisteinen tarpeelle olla mieliksi viinintuottajamaille. ”Täytyy ottaa myös huomioon se tosiasia, että viisi jäsenmaata ei peri erityisveroja viinistä.” Tästä syystä oli ”toivottavaa, että valmistevero on alhainen” (COM 1989a, kohta 17 ja 10). Komissio ehdottaa, että jäsenmaat viimeistään 1.1.1993 lähtien alkavat periä alkoholista erityisveroa, joka vastaa vähintään minimitasoa (ks. taulukko 1).

Korkean verotuksen maita ajatellen komissio vetoaa siihen, että niiden sallitaan säilyttää korkeat veronsa sillä varauksella, että ne eivät 1. tammikuuta 1993 jälkeen enää saa korottaa niitä. Käytännössä tämä merkitsisi sitä, että esim.

Tanskan valmisteverojen *nimellinen* arvo pysyy muuttumattomana. Vastaavasti eivät alhaisen verotuksen maat saa alentaa verojaan tämän päivämäärän jälkeen.

Teknisesti ottaen tuntuu vuoden 1987 ja vuoden 1989 esitysten ero olevan häviävän pieni. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että ero on luonteeltaan periaatteellinen. Järjestelmä minimi- ja tavoitetasoiheen tekee mahdolliseksi toisaalta ottaa huomioon maiden kovin erilaiset valmisteverot, toisaalta sallia (kansallisten) terveystaloudellisten näkökohtien vaikutus. Pohjolassa alkoholista perittävien erityisverojen valossa nämä argumentit näyttävät lähinnä hullunkurisilta. Esityksensä perusteluissa komissio kirjoittaa: ”Suhteessa vuoden 1987 esitykseen on tavoitetasoja korotettu huomattavasti (!), ts. 10 %, jotta voidaan suuremmassa määrin ottaa huomioon nimenomaan terveystaloudelliset kohdat” (COM 1989a, kohdat 16, 20, 27). Tanskan kruunuina laskettuna 10 %:n korotus merkitsee alle 20:tä äyriä oluen ja viinien osalta (1,3 kruunusta 1,5 kruunuun; ks. taulukko 1) ja 4:ää kruunua väkevien juomien osalta (n. 40 kruunusta 44 kruunuun).

Esityksessä on kohta, josta voi olla raskaita seurauksia mutta johon on kiinnitetty liian vähän huomiota. Artiklan 3 pykälässä 2 sanotaan, että EY:n ministerineuvoston tulee viimeistään 31.12.1994 alkaen vuorovuosin tarkistaa minimi- ja tavoitetasoja ”niiden reaaliarvon säilyttämiseksi” (COM 1989a). Tämä inflaatiotarkistus voi johtaa siihen, että nimellisarvoa korotetaan samalla kun korkean verotason maiden tulee esityksen mukaan sitoutua olemaan korottamatta valmisteverojensa nimellisarvoa. Jos inflaatio on 5 %, väkevien juomien ja viinien valmisteverot laskisivat Tanskassa vähitellen EY:n nyt ehdottamalle tasolle 20 ja 45 vuodessa (Österberg 1990).

Matkustajien oikeus tuoda alkoholia

Syyskuussa 1989 komissio esitti, että yksityismatkustajien oikeutta tuoda alkoholia maasta toiseen laajennetaan (COM 1989; Gordon 1989). Komissio ehdotti, että muutos toteutetaan asteittain. On ajateltu nostaa väkevien juomien ja viinien sallittu määrä kaksinkertaiseksi ja korottaa nelinkertaiseksi se rahasumma, jonka saa käyttää rajakauppaan. Komission menettelyta-

Taulukko 1. Alkoholin valmisteverot EY:ssä 1.6.1988, Tanskan kruunua/litra (1 ECU = 7,8 Tkr)

	viina (40 t-%)	pöytäviini	olut
Tanska	104	12	5
Irlanti	85	22	7
Iso-Britannia	77	12	4
Hollanti	42	3	2
Belgia	41	3	1
Saksan liittotasavalta	38	0	0,5
Ranska	36	0,2	0,2
Luxemburg	26	1	0,5
Espanja	10	0	0,2
Italia	9	0	2
Portugali	8	0	0,5
Kreikka	3	0	0,6
komission ehdotus 1987	40	1,3	1,3
komission ehdotus 1989			
minimitaso	35	0,7	0,7
tavoitetaso	44	1,5	1,5

Lähde: Jens Pagter Kristensen, Tanskan valtiovarainministeriö

Taulukko 2. Viina- ja viinimäärät, jotka yksityismatkustajilla on oikeus tuoda EY-maasta toiseen, ja rahasumma, jonka matkustajat voivat käyttää tuliaisien ostoon

	viina (l)	viini (l)	rahasumma (Tkr)
nykytilanne	1,5	5	2 750
komission ehdotus			
1.1.1990—	2	7	6 200
1.1.1991—	2,5	9	9 400
1.1.1992—	3	10	12 400
Tanskan 48 tunnin sääntö ¹	0	5	2 750

¹ Edellyttää vähintään 48 tunnin oleskelua Tanskan ulkopuolella.

pojen mukaista oli sen esitys 6.11.1989, että seitsemän viikkoa myöhemmin, 1.1.1990 lähtien, aletaan noudattaa uusia sääntöjä. Mitään sellaista ei tietenkään tapahtunut.

Päinvastoin, kun ministerineuvosto huhtikuun lopussa käsitteli ehdotusta, sitä vastusti peräti viisi jäsenmaata (Belgia, Irlanti, Kreikka, Portugali ja Tanska). Pääargumentti oli, että ehdotuksen toteuttaminen johtaisi laajaan hamstraamiseen naapurimaista, joissa on alhaisempi arvonlisävero (HS 24.4.1990).

Taulukossa 2 verrataan esitystä sääntöihin, jotka tällä hetkellä koskevat tanskalaisten alkoholin tuontia Saksan liittotasavallasta. On lisätävä, että tuonti Tanskaan on tiukemmin rajoitettu, jos matkustaja on viipynyt rajan toisella puolella alle 48 tuntia. Tämän erityissäännön EY haluaa poistaa mahdollisimman pian.

Oikeutta tuoda olutta rajoittaa vain rahasumma. Jos matka kuitenkin on kestänyt lyhyemmän ajan kuin 48 tuntia, olutta saa tuoda 10 litraa.



Voidaan tietenkin sanoa, että EY-komissio on uusilla esityksillään luonut hieman joustavamman lähtökohdan alkoholiverojen yhtenäistämiseksi, etenkin aikataulun osalta. Päinvastoin kuin komissio itse selittää, ei joustavuus ensi sijassa perustu siihen, että esitys pitkällä aikavälillä ottaa huomioon kovin erilaiset verojärjestelmät EY:ssä, eikä terveystieteiden huomioimiseen. Ero vuoden 1987 esitykseen verrattuna on paljon "EY:n makuinen": muutettu strategia antaa markkinavoimille enemmän liikkumavaraa, eikä vähiten siten, että se kiinnittää niin paljon huomiota rajakaupan ongelmien ratkaisemiseen.

EY:llä tuntuu olevan kyky havaita salakarit ja vaihtaa kurssia tarvittaessa. EY:n kannalta on erityisen tärkeää, että kehitysprosessi pysyy liikkeessä ja luonnollisen vastustamattomasti kulkee kohti rajattomia markkinoita ja jatkuvaa taloudellista kasvua.

KIRJALLISUUS

Apparaten väntar på direktiv. Nordisk Kontakt 34 (1989): 3, 2—3

Arbejdsprogram Norden i Europa 1989—1992. Fremskridtsrapport. December 1989. København: Nordisk Ministerråd, 1990

Arbetsprogram Norden i Europa 1989—1992. 19.6.1989. NORD 1989:50. København: Nordisk Ministerråd, 1989

Christensen, Ib: Tiedonantoja Pohjoismaisen päihdetutkimuslautakunnan järjestämässä seminaarissa EY,

alkoholi ja Pohjola. Frøslev, Tanska 28.10.1989

COM(87) 321. 1987

COM(87) 328. 1987. 1987a

COM(89) 331. 1989

COM(89) 527. 1989. 1989a

Ett starkare Norden — Ekonomisk handlingsplan 1989—1992. NU 1989:4. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet, 1989

Europa mod kræft. Målet er 15 pct. færre ofre i år 2000. Kommissionen for de europæiske fælleskaber. Europa-noter, marts 5—6/1988

Gordon, Leon: Taxation of alcohol in the European Community. Paper presented at the conference EG, alkohol och Norden held by the Nordic Council for Alcohol and Drug Research. Frøslev, Denmark, 26—28 October 1989
Helsingin Sanomat 24.4.1990 (HS)

Hibell, Björn: Sverige, EG och alkoholen. Alkohol och narkotika 82 (1989): 1, 3—10

KOM(89) 260. 1989

Kosonen, Pekka: Den nordiska välfärdsstaten och den europeiska integrationen. Föredrag på seminariet Nya strategier och tänkesätt inom socialvården i Norden, 5—9.2.1990, Fortbildningsinstitutet i Västra Nyland, Helsingfors universitet

Norden i Europa II. Bilaga till redogörelse om planerna för det nordiska samarbetet överlämnad av Nordiska ministerrådet till Nordiska rådets 37:e session 1989. C 2. Januari 1989. NORD 1989:21. Stockholm 1989

Nycander, Svante: Tid för en folkampanj mot EG:s alkoholpolitik. Dagens Nyheter 25.3.1990

Powell, Melanie: Data note-15. Alcohol and tobacco tax in the European Community. British Journal of Addiction 83 (1988): 8, 971—978

Program for Nordisk Ministerråds samarbeid innenfor helse- og sosialsektoren. NU 1988:3. København: NMR, 1988

Rutherford, Derek: Alcohol and the European Community. Paper presented in ICAA's Alcohol Policy Section, Pontault-Combault, France, June 1989

Suurpää, Johanna. Sosiaalinen ulottuvuus — onko sitä? S. 72—87. Teoksessa: Kantola, Anu & al.: Pikajuna Brysseliin. Helsinki 1990

Taipale, Vappu: Euroopan yhteisökin luomassa sosiaalipolitiikkaa. Sosiaaliviesti 1989: 5—6

Tigerstedt, Christoffer: EG, alkohol och Norden — Dragkampen har bara börjat. Alkoholpolitik 6 (1989): 2, 43—49

Tigerstedt, Christoffer: EG, alkohol och Norden. NAD-publikation nr 19. Helsingfors 1990

Österberg, Esa: Terveys — markkinat — alkoholi — EY ja WHO. Alkoholipolitiikka 53 (1988): 6, 318—320

Österberg, Esa: EY, alkoholi ja Pohjoismaat — onko köydenveto jo ohi? Alkoholipolitiikka 55 (1990): 2, 91—93.

Käännös: Arja Aarnio

English Summary

Christoffer Tigerstedt: EY ja alkoholipoliittinen ulottuvuus (The European Community and the alcohol policy dimension)

While the general discussion about the European Community has remained fairly uncritical in those Nordic countries outside the EC, the alcohol tax issues has raised considerable controversy.

Generally speaking, thinking with regard to alcohol within the EC differs in several ways from the Nordic way of thinking. In Finland, Iceland, Norway and Sweden, which all have government monopolies, alcohol policy is important in terms of national (state) economy, but it is defined primarily as part of welfare policy (health policy, and social policy such as housing, employment or crime). In the EC countries alcohol issues are seen as matters of

trade and industrial policy. Alcohol is regarded as an agricultural product which needs a market.

Today the concepts and initiatives of the EC dominate the wider European debate on economic and political issues. This also holds for the alcohol policy field, although the 1989 proposals of the EC commission are opposed by several member states. The 1989 proposals involve a significant shift in the EC' policy of tax harmonization. The former efforts were based on plans for centralized implementation of unified excise duties combined with a tight time schedule. This is now replaced by suggestions to establish bilateral negotiations between member states, minimum rates for excise duties and a looser time schedule. Most important, the present proposal relies on the effect of market forces.